

NORBERT KRYSZTIAN GESEK*

**KONSTITUCYJNOPRAWNA
PROBLEMATYKA PROCEDURY
TWORZENIA OBWODÓW ŁOWIECKICH**

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL ISSUES
CONCERNING THE PROCEDURES
OF CREATING HUNTING DISTRICTS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.029>

STRESZCZENIE

Instytucja obwodu łowieckiego została uregulowana w ustawie o prawie łowieckim. Autor omówił ją w niniejszym artykule. Celem publikacji, co nader istotne, jest przedstawienie problemu podziału na obwody łowieckie w kontekście ograniczenia prawa własności. Naturalną konsekwencją korzystania przez różne podmioty z zasobów środowiska naturalnego, jak podnosi autor, jest możliwość wystąpie-

* Starostwo Powiatowe w Ostródzie



nia pomiędzy nimi konfliktu. Jednocześnie dochodzić może do kolizji interesu publicznego z interesem prywatnym.

Słowa kluczowe

Łowiectwo; obwód łowiecki; ograniczenie prawa własności.

ABSTRACT

The institution of a hunting district is regulated in the Act on Hunting Law. It has been discussed by the author of the article. The purpose of the publication, which is of great importance, is to present the division into hunting districts in the context of the limitation of property rights. A natural consequence of using natural resources by various entities, as the author mentions, is the possibility of conflicts between them. At the same time, conflicts between public and private interests may arise.

Keywords

Hunting; hunting district; limitation of property rights.

1. WPROWADZENIE

Postanowieniem¹ z dnia 9 kwietnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: czy art. 26 i art. 27 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066, ze zm.)² w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości, są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. Konstytucji przez to, że wprowadzają nieproporcjonalne ograniczenie prawa wła-

¹ Sygn. akt II OSK 2282/12.

² Obecnie tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.; dalej: prawo łowieckie.



sności, oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają istotę prawa własności.

W następstwie powyższego Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 10 lipca 2014 r.³ orzekł, iż art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie przez to, że upoważnia do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zastrzec jednak należy, iż przedmiotem kontroli Trybunału nie była sama przez się procedura tworzenia obwodów łowieckich i ograniczenia prawa własności wprowadzone przepisami prawa łowieckiego, lecz przyjęta w ustawie procedura ze względu na automatyczne skutki, które wywołuje jej zastosowanie, a którymi są właśnie ograniczenia prawa własności.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż naturalną konsekwencją korzystania przez różne podmioty z zasobów środowiska naturalnego jest możliwość zaistnienia pomiędzy nimi konfliktu. Ma to miejsce także na płaszczyźnie myśliwy–właściciel nieruchomości rolnej. Myśliwy, korzystając z reglamentowanego prawa do wykonywania polowania, realizuje ważne zadania z zakresu ochrony środowiska. Ponadto działa w interesie tegoż właściciela poprzez racjonalną regulację liczebności poszczególnych gatunków zwierząt łownych. Przy czym należy podkreślić, iż po stronie właściciela nieruchomości istnieje obowiązek ponoszenia pewnych ciężarów. Jak zauważył Trybunał, „następstwem uczynienia użytku z przyznanej kompetencji do dokonania podziału województwa na obwody łowieckie jest przede wszystkim to, że właściciela nieruchomości, która została objęta granicami obwodu, obciążają określone obowiązki będące zarówno obowiązkami czynienia, jak i znoszenia działań osób trzecich”.

Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łow-

³ Sygn. akt P 19/13; sentencja została ogłoszona 21 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 951.



nych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Gospodarka łowiecka jest to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny, która prowadzona jest zasadniczo w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców. Gospodarka łowiecka jest jednym z elementów łowiectwa. Prowadzenie gospodarki łowieckiej, co podnosi Trybunał, to wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych, określonych ustawą, w ramach przyznanego im władztwa publicznego.

W nawiązaniu do powyższego uzasadnione wydaje się twierdzenie, iż tematyka tworzenia obwodów łowieckich, do której odnosi się powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, nierozzerwalnie związana jest z zagadnieniem publicznoprawnych ograniczeń prawa własności (ze względu na ochronę środowiska), które należy oceniać przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wyrażonej tam zasady proporcjonalności oraz 64 ust. 3 Konstytucji⁴. Dotyka również kwestii zapłaty odszkodowania (rekompensaty) związanej z szeroko rozumianym wywłaszczeniem (ograniczeniem prawa własności).

2. POJĘCIE OBWODU ŁOWIECKIEGO

Obwód łowiecki stanowi obszar gruntu o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. W szczególnych przypadkach, uzasadnionych względami racjonalnej gospodarki łowieckiej i warunkami terenowymi, może być utworzony, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, obwód łowiecki o mniejszej powierzchni.

⁴ Zagadnienie ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska szeroko omawia B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 272 i nast.



Obwody łowieckie dzielą się na leśne i polne⁵. W pierwszym z wymienionych grunty leśne stanowią co najmniej 40% ogólnej powierzchni tego obszaru. Z kolei w drugim mniej niż 40%.

Tworząc obwody łowieckie, należy uwzględnić następujące zasady:

- 1) optymalnego zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony, zachowania i rozwoju preferowanych gatunków zwierzyny;
- 2) unikania dzielenia zbiorników wodnych;
- 3) ustalania przebiegu granic po naturalnych lub wyraźnych znakach w terenie.

W skład obwodów łowieckich nie wchodzi:

- 1) parki narodowe i rezerваты przyrody, z wyjątkiem rezerwatów lub ich części, w których na obszarach wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie zabroniono wykonywania polowania;
- 2) tereny w granicach administracyjnych miast; jeżeli jednak granice te obejmują większe obszary leśne lub rolne, z obszarów tych może być utworzony obwód łowiecki lub mogą być one włączone do innych obwodów łowieckich;
- 3) tereny zajęte przez miejscowości niezaliczane do miast, w granicach obejmujących zabudowania mieszkalne i gospodarcze z podwórzami, placami i ulicami oraz drogami wewnątrz tych miejscowości;

⁵ W. Radecki zauważa, iż konsekwencje błędnego zakwalifikowania obwodu jako leśny czy też odwrotnie mogą okazać się doniosłe. Może bowiem się zdarzyć, że dyrektor RDLP wydzierżawi obwód, w którym grunty leśne stanowią mniej niż 40%, albo odwrotnie – starosta wydzierżawi obwód, w którym grunty leśne stanowią więcej niż 40%. Jedynym możliwym rozwiązaniem, jak wskazuje, będzie doprowadzenie w drodze postępowania cywilnego (nie administracyjnego) do unieważnienia umowy dzierżawy obwodu łowieckiego ze względu na sprzeczność z ustawą (art. 58 § 1 k.c.), ponieważ dyrektor RDLP nie może wydzierżawić obwodu polnego, a starosta nie może wydzierżawić obwodu leśnego. Jednocześnie stwierdza, że nie ma podstaw prawnych, aby sejmik województwa uchwałą zmienił kwalifikację obwodu z leśnego na polny lub odwrotnie; W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 144.



- 4) budowle, zakłady i urządzenia, tereny przeznaczone na cele społeczne, kultu religijnego, przemysłowe, handlowe, składowe, transportowe i inne cele gospodarcze oraz obiekty o charakterze zabytkowym i specjalnym, w granicach ich ogrodzeń.

Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów dokonuje w obrębie województwa, a co zostało zakwestionowane przez Trybunał, właściwy sejmik województwa w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Jeżeli obwód łowiecki ma znajdować się w obszarze więcej niż jednego województwa, uchwałę podejmuje sejmik województwa właściwy dla przeważającego obszaru gruntów w uzgodnieniu z sejmikiem województwa właściwym dla pozostałego gruntu. Podział na obwody łowieckie obszarów gruntów pozostających w zarządzie organów wojskowych lub przydzielonych im do wykorzystania oraz zmiana granic tych obwodów odbywają się w porozumieniu z tymi organami.

Jak podnosi J. Szachułowicz⁶, wykonywanie łowiectwa było zawsze związane z zasadą terytorialności. Została ona „dotychczas zachowana i jest realizowana przez terytorialny podział kraju na obwody łowieckie, wydierżawiane kołom łowieckim [...]. Obwody tworzy się w oderwaniu od prawa własności lub innych form władania nieruchomościami. Ustawodawca dał temu wyraz, posługując się w ustawie pojęciem podziału kraju na obszary, które są pojęciem szerszym niż nieruchomości, lub też ich zespoły. Granice obwodów nie pokrywają się z granicami nieruchomości włączonych do obszarów, a opierają się na naturalnych liniach rozgraniczających zasięg obszaru. [...] Obwody łowieckie są kształtowane bez udziału właścicieli i władających nieruchomościami wchodzącymi w ich skład [...]”.

Z kolei jak zauważa Trybunał: „w przytoczonej definicji ustawodawca wskazuje, że obwód łowiecki to obszar gruntów. Implikuje to stwierdzenie, że w związku z wiążącymi na

⁶ J. Szachułowicz, *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4, s. 48–49.



tym obszarze normami prawa powszechnie obowiązującego, wyrażającymi określone nakazy i zakazy o charakterze administracyjnoprawnym, obwód łowiecki można zakwalifikować jako obszar objęty swoistym reżimem administracyjnoprawnym (obszar specjalny)”.

Obszar specjalny⁷, będący pojęciem doktrynalnym, obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawa, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Jest tworzony w celu realizacji nadrzędnych zadań państwa. Według J. Stelmasiaka, prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej, określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą regulacje powszechnie obowiązujące⁸. Kontynuując swój wywód, stwierdza on, iż „w doktrynie prawa administracyjnego koncepcja obszaru zajmuje trwałą pozycję i podkreśla się, że obszar specjalny stanowi obowiązującą oraz wypracowaną na gruncie prawa administracyjnego tego rodzaju kategorię pojęciową, która rodzi określone skutki prawne w sferze prawa administracyjnego jak i prawa cywilnego, a częściowo nawet prawa karnego. (...) Istota zagadnienia tkwi w szczególności w skutkach prawnych jego utworzenia dla jego adresatów, np. właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości objętych specjalnym reżimem prawnym, który obowiązuje w jego obrębie”. Natomiast cele ogólne przemawiające za wyodrębnieniem obszaru specjalnego muszą być na tyle istotne, że uzasadniają wprowadzenie regulacji odrębnej od ogólnie obowiązującego porządku prawnego.

Celem utworzenia obwodu łowieckiego jest gospodarowanie zasobami zwierząt łownych w zgodzie z zasadami ekologii

⁷ Poglądy doktryny na temat strefy specjalnej przedstawia w swoim opracowaniu Lidia Zacharko: *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009.

⁸ J. Stelmasiak, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Tom 7, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 653 i nast.



oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, rozumianej jako działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Gospodarka łowiecka to element ochrony środowiska naturalnego, zatem nie ulega wątpliwości, iż cel wyodrębnienia takiego obszaru jest bardzo istotny.

Reżim prawny obszaru specjalnego, jakim jest obwód łowiecki, został określony przez ustawodawcę⁹, z tym zastrzeżeniem, iż kompetencje do tworzenia obwodów łowieckich oraz zmiany ich granic w obrębie województwa uzyskał właściwy sejmik województwa. Dokonuje tego w drodze uchwały, po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiego Związku Łowieckiego, a także właściwej izby rolniczej. Przepisy, w oparciu o które tworzy się obszar specjalny, co zauważa Trybunał, „podlegają ocenie w oparciu o normy konstytucyjne chroniące prawo własności i wyznaczające przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności”.

Kluczowym skutkiem utworzenia obwodu łowieckiego będzie możliwość wykonywania na jego obszarze polowania. Podmiot legitymujący się stosownymi uprawnieniami uzyska prawo do wykonywania polowania, oczywiście po spełnieniu wymaganych warunków¹⁰, określonych stosownymi przepisami prawa łowieckiego.

Obok skutków administracyjnoprawnych utworzenia w formie obwodu łowieckiego obszaru specjalnego, występują skutki cywilnoprawne¹¹ w postaci ograniczenia prawa własności

⁹ Mowa tu o ustawie prawo łowieckie.

¹⁰ Zgodnie z art. 42 prawa łowieckiego podczas polowania uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać: legitymację członkowską Polskiego Związku Łowieckiego (nie dotyczy cudzoziemców); pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej lub inny dokument uprawniający do jej posiadania, jeżeli wykonuje polowanie za pomocą broni przeznaczonej do celów łowieckich; zezwolenie ministra właściwego do spraw środowiska na łowienie zwierzyny przy użyciu ptaka łowczego, jeżeli wykonuje polowanie przy pomocy ptaków łowczych; pisemne upoważnienie wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego.

¹¹ Według J. Stelmasiaka, skutki cywilnoprawne utworzenia obszaru specjalnego wyrażają się w specjalnym reżimie ochronnym podporządkowanym celowi priorytetowemu utworzenia danego typu obszaru specjalnego,



ści. W omawianym przypadku właściciel nieruchomości gruntovej musi znosić działania podejmowane przez uprawnione do tego podmioty związane z wykonywaniem polowania. Ponadto po stronie właściciela¹² gruntu istnieje obowiązek zawiadomienia właściwego organu Inspekcji Weterynaryjnej lub urzędu gminy albo najbliższego zakładu leczniczego dla zwierząt o dostrzeżonych objawach chorób zwierząt żyjących wolno.

Odnosząc się na zakończenie do kwestii ograniczenia prawa własności, koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na jakże istotną, w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Odrębnym zagadnieniem jest natomiast wydzierżawianie obwodów łowieckich¹³.

3. OBWÓD ŁOWIECKI A WŁASNOŚĆ GRUNTU

Prawo własności uważane jest (było) za jedno z najbardziej podstawowych praw. Można wskazać, że „nie ulega wątpliwości, że Konstytucja RP traktuje prawo własności oraz inne prawa rzeczowe w sposób wskazujący na szczególne ich znaczenie. Nadaje im wymiar zasady ustrojowej i jednocześnie jednego z najbardziej fundamentalnych praw, czerpiących swoją moc z godności człowieka. Stąd też prawo własności powinno być ujmowane nie tylko w kategoriach pozytywnoprawnych, ekonomicznych i społecznych, ale i także prawnonaturalnych

np. znajdują odzwierciedlenie w ograniczeniu prawa własności. Jak twierdzi, „jest to spowodowane wzrastającą prawną ingerencją państwa, służącą realizacji ogólnopaństwowego interesu publicznego w postaci realizacji priorytetowego zadania utworzenia danego typu obszaru specjalnego” – J. Stelmasiak, op. cit., s. 664.

¹² Dotyczy to również dzierżawców, zarządców obwodów łowieckich oraz posiadaczy i zarządców gruntów.

¹³ Szerzej na ten temat: R. Stec, *Tworzenie obwodów łowieckich. Podstawy prawne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 10, s. 22–25; R. Stec, *Prawo łowieckie. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Warszawa 2009; J. Szachułowicz, op. cit., s. 47–63.



i etycznych. Państwo, dokonując nieuprawnionych ograniczeń prawa własności albo bezprawnie pozbawiając go, narusza fundamentalne podstawy ładu prawnego oraz etyczne podstawy wyrażania się godności człowieka. Tego rodzaju aktywność państwa jest niewątpliwie także nieetyczna i niemoralna, a poza tym osłabiająca jego autorytet¹⁴.

Powyższe nie oznacza jednak, iż prawo własności jest traktowane jako *ius infinitum* i nie podlega ograniczeniom¹⁵. Podstawą tych ograniczeń są przepisy konstytucyjne, a mianowicie art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Bez wątpienia kluczowe znaczenie w kwestii określenia istoty ograniczeń konstytucyjnych miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹⁶ i wykreowana przez Trybunał zasada proporcjonalności. W wyroku z dnia 26.04.1995 r.¹⁷ Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zakłócających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria »nadmierności« muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy”.

W cytowanym już wyroku Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 27 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy z 13 paź-

¹⁴ M. Zdyb, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, op. cit., s. 544.

¹⁵ Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12.01.2000 r., sygn. akt P11/98; OTK 2000, Nr 1, poz. 3.

¹⁶ Wyrok TK z 25.05.1999 r. sygn. akt SK 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 78; wyrok TK z 12.01.2000 r. sygn. akt P11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3.

¹⁷ Sygn. akt K 11/94; OTK 1995, poz. 112.



dziennika 1995 r. – Prawo łowieckie. Uznał, iż „włączenie nieruchomości gruntowej do obwodu łowieckiego aktualizuje liczne ograniczenia możliwości pełnego korzystania przez właściciela z przedmiotu prawa własności. Ograniczenia te dotyczą wszystkich podstawowych uprawnień właścicielskich ukształtowanych w historycznym rozwoju prawa własności i mają charakter publicznoprawny, wynikający ze specjalnego reżimu administracyjnoprawnego”. Jednocześnie Trybunał stwierdził, iż „mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, jest ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności sensu stricto. [...] Brak jakichkolwiek prawnych form udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia obwodów łowieckich obejmujących te nieruchomości oraz brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielom wyłączenie ich nieruchomości spod reżimu obwodu łowieckiego lub wyłączenie poszczególnych ograniczeń [...] nie jest konieczne dla zapewnienia należytego poziomu ochrony środowiska, w szczególności zaś ochrony zwierzyny”.

Trybunał nie badał konstytucyjności poszczególnych przepisów przewidujących różne ograniczenia prawa własności, a brał je pod uwagę jako element współwyznaczający model tworzenia obwodów. Niezbędne wydaje się jednak przedstawienie stanowisk doktrynalnych prezentowanych w związku z ograniczeniem prawa własności w kontekście tworzenia obwodów łowieckich.

Przed zaprezentowaniem tychże stanowisk konieczne jest sformułowanie postulatu, iż możliwość skutecznego wyrażenia przez właściciela gruntu woli w przedmiocie włączenia nieruchomości do obwodu łowieckiego nie powinna być tylko pozorna. Pożądane byłoby, żeby mechanizm ich tworzenia był tak ukształtowany, aby właściciel nieruchomości mógł skutecznie ochronić się przed jej włączeniem do obwodu łowieckiego i w konsekwencji nałożeniem na niego określonych obowiązków, jeżeli jest to uzasadnione wartościami konstytucyjnymi. Wydaje się, iż procedura ta powinna uwzględniać opinię właściciela powołującego się na wartości konstytucyjne, dotyczące



uprawnień *stricte* właścicielskich, jak również na inne wynikające z Konstytucji, choćby dobra osobiste¹⁸.

Przechodząc do rozważań doktrynalnych, należy przywołać stanowisko J. Szachułowicza¹⁹, który stwierdza, iż: „[...] ograniczenia właścicieli gruntów, płynące z faktu utworzenia obwodu łowieckiego, są usprawiedliwione interesem ogólnospołecznym, wyrażających się w działaniach ekologii stosowanej, realizowanym niezależnie od tego, czyją własność stanowią grunty włączone do obwodu. Właściciel gruntu nie ma żadnych uprawnień odnoszących się do tworzenia obwodów, będących prawnym instrumentem kształtowania naturalnej harmonii w przyrodzie”.

Podobne stanowisko zajmuje W. Radecki²⁰. Autor ten uważa, iż: „[...] żaden przepis Prawa łowieckiego nie wskazuje, aby kwestie własnościowe miały jakieś znaczenie dla podziału na obwody łowieckie. Oznacza to, że podział na obwody łowieckie nie jest zależny od spraw własnościowych, a w konsekwencji, że zgodne z prawem jest polowanie na cudzych gruntach wchodzących w skład obwodu łowieckiego. [...] Jest to na pewno ograniczenie prawa własności, powstaje zatem pytanie, czy jest ono dopuszczalne. [...] Moim zdaniem tak, ponieważ zostały wprowadzone ustawą, nie naruszają istoty prawa własności (właściciel jedynie musi tolerować prowadzenie gospodarki łowieckiej na jego gruncie, ale w razie doznania szkody ustawa gwarantuje mu odszkodowanie), a według opinii licznych specjalistów, nie tylko zresztą polskich, tylko duże obwody łowieckie, które nie są przedzielone enklawami wyłączonymi z nich, dają gwarancję należytej ochrony zwierzyny łownej, będącej elementem środowiska przyrodniczego. [...] Wprowadzenie mniejszych obwodów łowieckich, w których uprawnienie do prowadzenia łowiectwa należałoby do właścicieli, są groźne dla polskiego modelu łowiectwa, wysoko w świecie cenionego. [...] Każda

¹⁸ Por. wyrok ETPC z 29.04.1999 r. w sprawie *Chassagnou i inni przeciwko Francji*, Lex nr 76997; wyrok z 26.06.2012 r. w sprawie *Hermann przeciwko Niemcom*, Lex nr 1169117.

¹⁹ J. Szachułowicz, op. cit., s. 49.

²⁰ W. Radecki, op. cit., s. 144–145 wraz z przywołaną tam literaturą.



inna wykładnia przepisów prowadziłyby do wniosku, że myśliwy mógłby polować wyłącznie na terenie, którego jest posiadaczem²¹. To zaś pozostawałoby w rażącej sprzeczności z intencjami ustawodawcy, który świadomie dokonał rozdziału prawa do polowania²² od prawa własności gruntu. Nie ma przeto takiej instytucji, jak »wyłączenie z obwodu łowieckiego« np. gruntu rolnego ze względu na prawo własności”.

W świetle przedstawionych rozważań, wydaje się, iż istnieje potrzeba wypracowania pewnych rozwiązań (w tym proceduralnych, np. poprzez możliwość wyrażenia opinii), które gwarantowałyby ochronę interesów prawnych właścicieli gruntów wchodzących w skład obwodów łowieckich, a zarazem pozwalałyby na prowadzenie właściwej gospodarki łowieckiej. Taką rolę mogłyby pełnić rekompensata, jaką właściciel nieruchomości uzyskiwałby z tytułu ograniczenia prawa własności poprzez utworzenie obwodu łowieckiego i tym samym wykonywanie w nim polowania.

Jak słusznie zauważa J. Parchomiuk²³: „rozwój form publicznoprawnych ograniczeń prawa własności wyłonił nowe problemy. [...] Rozszerzenie konstrukcji prawnej wywłaszczenia, polegające w obecnym ujęciu już nie tylko na pozbawieniu, ale również na ograniczeniu prawa własności spowodowało znaczne zatarcie się granic pomiędzy wywłaszczeniem a publicznoprawnymi ograniczeniami prawa własności. [...] Zakwalifikowanie danej formy władczej ingerencji jako wywłaszczenia (w szerokim rozumieniu) oznaczałoby w konsekwencji konieczność zapewnienia podmiotowi dotkniętemu ingerencją odszkodowania z tego tytułu”.

²¹ Por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim (Dz. U. Nr 110, poz. 934 ze zm.).

²² Zob. N.K. Gesek, *Głosa do wyroku TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11*, „Przegląd Sejmowy” 2013, Nr 5, s. 162.

²³ J. Parchomiuk, *Publicznoprawne ograniczenia własności we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, pod red. P. Chmielnickiego, A. Dybały, Warszawa 2009, s. 346.



Jednakże nie każde konstytucyjne ograniczenie prawa własności, a więc nienaruszające istoty prawa²⁴, skutkować musi zapłatą odszkodowania. W uzasadnieniu jednego z wyroków²⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż: „[...] granice swobody korzystania z rzeczy własnej oraz zakres ochrony prawa własności stanowią swoiste ograniczenia właściciela w wykonywaniu tego prawa. Wynikają one z przepisów ustawy zasadniczej oraz w mających swoje oparcie w tej ustawie ustawach zwykłych. Z tej też przyczyny określane są czasem mianem »ograniczeń ustawowych«. Ograniczenia te nie mogą być utożsamiane z ograniczeniami w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. ograniczeniami rzeczowymi [...]. Ograniczają one bowiem właściciela rzeczy w sposób rzeczywisty w wykonywaniu jego uprawnień płynących z prawa własności. W przeciwieństwie do ograniczeń rzeczowych, ograniczenia określające treść (granice) i zakres ochrony prawa własności nie pozbawiają właściciela możliwości korzystania z rzeczy własnej i pobierania z niej pożytków oraz możliwości rozporządzania rzeczą własną. [...] Ze względu na swoją istotę, cel i sens społeczny ograniczenia tego rodzaju nie zawsze wymagają kompensacji i w rzeczywistości nie zawsze są kompensowane w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli rzeczy dotkniętych tymi ograniczeniami”.

Zgodzić się zatem należy z cytowanym powyżej autorem, iż ocena ograniczeń prawa własności pod kątem konieczności przyznania rekompensaty powinna być prowadzona według kryterium zgodności z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi – jak zasada równości, sprawiedliwości społecznej i proporcjonalności²⁶.

²⁴ Według J. Parchomiuka, należy założyć, iż „naruszenie istoty prawa majątkowego objętego konstytucyjnym pojęciem własności będzie miało miejsce wówczas, kiedy nałożone przez prawodawcę ograniczenia uniemożliwiają korzystanie z niego w praktyce – uniemożliwiają realizację jego funkcji” – J. Parchomiuk, op. cit., s. 347.

²⁵ Wyrok TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; OTK 1995, T. 3, poz. 19.

²⁶ J. Parchomiuk, op. cit., s. 348.



4. PODSUMOWANIE

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r. stwierdził niekonstytucyjność norm wyrażonych w przepisach prawa łowieckiego, a dotyczących tworzenia obwodów łowieckich. Zakwestionował procedurę ich tworzenia ze względu na automatyczne skutki, które wywołuje jej zastosowanie, a które aktualizują się poprzez ograniczenia prawa własności. Wskazał, iż procedura ta nie zapewnia odpowiednich środków ochrony praw właściciela nieruchomości objętej reżimem obwodu łowieckiego. Nie odniósł się jednak do waloru konstytucyjności samych ograniczeń prawa własności nieruchomości objętych ich granicami. Pozwoliłoby to bowiem skonfrontować stanowisko prezentowane przez Trybunał ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie. Według przedstawicieli doktryny ograniczenia wynikające z faktu utworzenia obwodu łowieckiego nie naruszają zasad konstytucyjnych.

Bez wątpienia skutkiem wyroku Trybunału będzie nowelizacja prawa łowieckiego. Podzielić należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż potrzebne są rozwiązania systemowe, które pozwolą dostosować cały model gospodarki łowieckiej do obowiązujących norm konstytucyjnych. Przyszłe regulacje uwzględnić muszą przyznanie właścicielom nieruchomości włączonych do obwodu łowieckiego kompetencji opiniodawczych czy uzgodnieniowych albo przewidywać inne instrumenty umożliwiające ochronę ich interesów prawnych, choćby w postaci prawa dochodzenia odszkodowania.

BIBLIOGRAFIA

- Gesek N. K., *Glosa do wyroku TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, „Przegląd Sejmowy” 2013, Nr 5.*
- Hauser R, Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Tom 7, Warszawa 2012.



- Parchomiuk J., *Publicznoprawne ograniczenia własności we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej* (red. P. Chmielnicki, A. Dytała), Warszawa 2009.
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Stec R., *Tworzenie obwodów łowieckich. Podstawy prawne*, PUG 2000, nr 10.
- Stec R., *Prawo łowieckie. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, Warszawa 2009.
- Szachułowicz J., *Problematyka prawna dzierżawy obwodów łowieckich*, „Przeгляд Sądowy” 2002, nr 4.
- Zacharko L., *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* (red. J. Supernat), Wrocław 2009.

Kontakt e-mail:

norbert.gesek@wp.eu

